

## ЗАСАДИ ТА ПОРЯДОК ОБРАННЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

### THE BASES AND PROCEDURE OF ELECTION OF OFFICIALS OF COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Зозуля О.І.,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант  
Ужгородського національного університету

У статті виконано аналіз теоретичних положень та конституційно-правового регулювання обрання голів, перших заступників та заступників голів, секретарів комітетів Верховної Ради України. Визначено основні засади, порядок та значення обрання цих посадових осіб. Обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення формування керівного складу парламентських комітетів, що має здійснюватися на основі пропорційного представництва депутатських фракцій та груп з урахуванням якостей та досвіду кандидатів.

**Ключові слова:** засади, порядок, обрання, голова, заступник голови, секретар, комітети, Верховна Рада України.

В статье выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования избрания председателей, первых заместителей и заместителей председателей, секретарей комитетов Верховной Рады Украины. Определены основные принципы, порядок и значение избрания этих должностных лиц. Обоснованы приоритетные направления совершенствования формирования руководящего состава парламентских комитетов, которое должно осуществляться на основе пропорционального представительства депутатских фракций и групп с учетом качеств и опыта кандидатов.

**Ключевые слова:** принципы, порядок, избрание, председатель, заместитель председателя, секретарь, комитеты, Верховная Рада Украины.

The analysis of the theoretical basis and constitutional-legal regulation of the election of chairmen, first deputies and deputy chairmen, secretaries of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made. Also it was determined basic principles, procedure and value of the election of these officials. The priority directions of improving the formation of the governing body of parliamentary committees are substantiated, which should be carried out on the basis of proportional representation of deputy factions and groups taking into account the qualities and experience of candidates.

**Key words:** bases, procedure, election, chairman, deputy chairman, secretary, committees, Verkhovna Rada of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Керівництво комітетів Верховної Ради України відіграє провідну роль в організації та веденні роботи комітетів, а також у забезпеченні узгодженої плідної співпраці всіх членів комітету, тобто представників різних політичних сил, тому керівні посади в комітетах Верховної Ради України є об'єктом підвищеного інтересу з боку як коаліційних, так й опозиційних депутатських фракцій та груп. Внаслідок цього розподіл керівних посад, кількість яких може навіть бути штучно завищена, в парламентських комітетах на практиці нерідко відбувається шляхом кулуарних політичних домовленостей без урахування рівня компетентності парламентарів та принципу пропорційного представництва в комітетах депутатських фракцій та груп. Окрім іншого, цьому сприяють прогалини та неточності чинного конституційно-правового регулювання механізму формування персонального складу комітетів. Отже, в контексті вдосконалення статусу та організації діяльності комітетів Верховної Ради України вбачаються актуальними питання обрання їх голів, перших заступників та заступників голів, секретарів комітетів.

**Стан дослідження.** Зазначимо, що окремі питання принципів та процедури розподілу й заміщення керівних посад у парламентських комітетах раніше вже розглядали такі вчені, як О. Бруслик, О. Жерибор, О. Заславський, Р. Матейчук, І. Мукомела, І. Словська,

М. Соколова. Водночас наукові роботи цих вчених присвячені головою мірою лише окремим аспектам правил формування персонального складу комітетів в Україні та зарубіжних країнах, комплексно не розкриваючи сучасний стан та проблеми засад і порядку обрання керівництва комітетів Верховної Ради України.

**Метою** роботи є аналіз теоретичних положень та конституційно-правового регулювання обрання голів, перших заступників і заступників голів, секретарів комітетів Верховної Ради України, визначення його основних засад, порядку та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення формування керівного складу парламентських комітетів.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім відзначимо, що, згідно з особливостями формулювання ст. 6 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] і ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2], голови, перші заступники та заступники голів, секретарі одночасно не є членами комітетів, статус яких досить чітко відрізняється. Хоча з цим не узгоджується, наприклад, те, що після відкликання парламентаря з посади голови, першого заступника чи заступника голови, секретаря «він залишається членом цього комітету» (ч. 5 ст. 7 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]). Також положення, що «народний депутат може бути членом

лише одного комітету» (ч. 3 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2]), формально не стосується парламентарів, тобто керівників комітету, яким не забороняється входження до складу більш ніж одного комітету. Отже, на нашу думку, термінологічно та змістовно більш правильним було би визнання наявності у вищезазначених осіб, по-перше, базового статусу члена комітету, а по-друге, спеціального статусу певного керівника комітету.

Загалом порядок обрання керівництва парламентських комітетів ґрунтується на загальних правилах та процедурі обрання їх членів, зокрема на визначеному ч. 2 ст. 6 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] і ч. 4 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2] принципі пропорційного представництва депутатських фракцій та груп. При цьому посади керівництва, що передбачають ширші можливості впливу на роботу комітетів порівняно з посадами членів комітетів, є більш престижними та становлять підвищений інтерес з боку депутатських фракцій та груп як парламентської більшості, так і меншості. Така пріоритетність керівних посад у комітетах зумовлює необхідність чіткого законодавчого формулювання правил визначення квот фракцій та груп на ці посади. Чинне законодавство (на відміну від вже не діючого Регламенту Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. № 129/94-ВР [3]) дещо суперечливо не передбачає окремих розподілів квот пропорційного представництва депутатських фракцій та груп для посад керівництва та посад членів парламентських комітетів, що, забезпечуючи загалом справедливе представництво у складі комітетів відповідних фракцій та груп, не гарантує їм певну пропорційну кількість керівних посад у комітетах.

Сьогодні в парламенті восьмого скликання, згідно з Постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 23-VIII [4], наприклад, одна з депутатських фракцій та дві групи, що позиціонуються як парламентська меншість (опозиція), не одержали жодної посади голови комітету. Хоча за окремого обчислення квот їх пропорційного представництва на посадах голів комітетів квота цієї депутатської фракції могла би скласти 2–3 посади, а квота кожної з двох депутатських груп – по 1–2 посади.

Зазначимо, що, з одного боку, пропорційний розподіл керівних посад у комітетах Верховної Ради України є досить демократичним та забезпечує більш точне відображення в їх складі реальної фракційної структури самого парламенту, сприяє активному залученню всіх фракцій та груп (зокрема, опозиційних) до роботи в комітетах на різних рівнях, підвищує необхідність взаємодії та узгодження позицій представників парламентських політичних сил. В рамках принципу пропорційного представництва за першою редакцією Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2] парламентській опозиції навіть надавалось першочергове право вибору посад голів (або їх перших заступників) комітетів з питань бюджету, організації парламенту, свободи слова, свободи совісті, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства, правоохоронної діяльності

тощо. При цьому вищевказане було досить виваженим підходом, оскільки йшлося не про безумовне гарантування керівних посад у комітетах, а лише про право їх пріоритетного вибору в межах пропорційних квот відповідних опозиційних депутатських фракцій та груп. Тут маємо не погодитися з Р.І. Майтечуком щодо необхідності «закріплення за парламентською опозицією керівних посад в окремих робочих органах парламенту» [5, с. 14], що, не прив'язуючись до принципу пропорційного представництва фракцій та груп у комітетах, надаватиме опозиції (навіть за її малої кількості) необґрунтовану перевагу, обмежуватиме права та інтереси парламентської більшості.

З іншого боку, фракції та групи, що входять до коаліції, фактично беруть відповідальність за роботу Верховної Ради України загалом та повинні мати всі можливості щодо формування державної політики й законотворчості в усіх сферах, в контексті чого може розглядатися також керівництво їх представниками парламентськими комітетами. Виконання парламентською опозицією функцій стримування та контролю, що насамперед потребує її поінформованості та засобів впливу на роботу комітетів, безпосередньо не залежить від зайняття посади голови в комітетах представниками опозиційних депутатських фракцій та груп (натомість, наприклад, цілком може йтися про посади одного із заступників голови або секретаря комітету).

Отже, ми вважаємо більш нагальним і доцільним не стільки гарантування опозиційним депутатським фракціям та групам посад голів певних парламентських комітетів, скільки створення додаткових дієвих механізмів їх контролю за роботою всіх комітетів та Верховної Ради України загалом. Першочерговим тут має бути нині відсутнє конституційно-правове визначення статусу реально наявної парламентської більшості (коаліції) та меншості (опозиції), зокрема гарантій їх пропорційного представництва на керівних посадах (не обов'язково саме голів) парламентських комітетів. Такий підхід сприятиме поверненню процесів формування керівного складу комітетів зі сфери кулуарних політичних домовленостей у правову площину. Задля уникнення політичних протистоянь під час формування комітетів Верховної Ради України Я. Назаренко [6] та К. Манжул [7, с. 26] засвідчують необхідність конституційно-правового забезпечення представлення в керівництві (на посадах голів та їх заступників) комітетів усіх, зокрема опозиційних, фракцій та груп. Також слід погодитися з тим, що одержання певною фракцією керівних посад у комітеті має зумовлювати відповідне зменшення її квоти на посади членів комітету на користь інших фракцій (груп) або позафракційних парламентарів [7, с. 26].

Відзначимо, що ч. 2 ст. 6 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] та ч. 4 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2], як і щодо посад членів комітетів, не передбачено встановлення певних квот позафракційних народних депутатів України та порядку висунення їх кандидатур на керівні посади в парламентських комітетах. Щодо цього маємо погодитися з К. Манжул щодо потреби обов'язкового представництва в керівному складі

комітетів позафракційних народних депутатів України [7, с. 26], д того ж враховуючи їх порівняно велику кількість у парламенті восьмого скликання. Навіть у Верховній Раді України сьомого скликання один комітет очолювався позафракційним парламентарем. Вважаємо, що такий підхід також може застосовуватись як засіб забезпечення неупередженості в роботі комітету з питань регламенту або за недосягнення коаліцією та опозицією згоди щодо керівництва комітету.

Крім принципу пропорційного представництва депутатських фракцій та груп у керівництві парламентських комітетів, вважаємо, що також мають бути сформульовані нині відсутні додаткові вимоги до рівня компетентності та наявності бажання кандидатів на керівні посади в комітетах Верховної Ради України. При цьому має йтися про наявність не лише фахової підготовки (освіти) та професійного досвіду з питань, віднесених до предмета відання відповідного комітету, що має бути загальними критеріями для всіх членів комітету, але й необхідних організаційно-управлінських навичок та досвіду роботи як керівника. Вказане зумовлюється насамперед саме управлінською природою значної частини повноважень голови, його першого заступника та заступників, секретаря комітету Верховної Ради України, зокрема планування роботи комітету, ведення засідань, представництва комітетів, організації виконання рішень, загального керівництва секретаріатом комітету. З огляду на однорідність депутатського корпусу та необхідність дотримання принципу пропорційного представництва такі вимоги до організаційно-управлінської підготовки та/або досвіду цілком можуть допускати широку інтерпретацію та мати відносний характер, застосовуючись як критерій під час вибору ліпших кандидатів на керівні посади з усього запропонованого фракцією (групою) переліку їх кандидатів у члени комітету.

Дещо неоднозначним, на нашу думку, є питання оптимальної кількості керівників у комітеті. Так, згідно з ч. 1 ст. 6 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] і ч. 3 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2] керівництво комітетів складають голови, їх перші заступники та заступники, секретарі. З одного боку, значна кількість керівних посад у комітеті розширює можливості пропорційного представлення в його керівному складі різних фракцій та груп (як коаліції, так і опозиції), а також позафракційних народних депутатів України. З іншого боку, велика кількість керівних посад (з урахуванням посад голів підкомітетів) може не мати об'єктивних підстав, сприяти задоволенню непомірного кар'єризму та амбіцій парламентарів, не спрощувати, а ускладнювати керівництво роботою комітетів. Зокрема, дещо безглуздом є те, що в парламенті восьмого скликання [4] Комітет у справах ветеранів та осіб з інвалідністю включає 6 керівників (зокрема, 4 заступників голови) та лише 3 членів; Комітет з питань промислової політики та підприємництва – 7 керівників (зокрема, 5 заступників голови) та 4 членів. З огляду на таку суперечливу парламентську практику актуальним постає істотне скорочення необґрунтовано завищеної кількості посад заступ-

ників голови у більшості комітетів Верховної Ради України.

Загалом ч. 4 ст. 35 профільного Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] вже встановлює досить виражені правила визначення кількості заступників голови комітету залежно від чисельного складу комітету, адже в комітеті з не більше 10 осіб є один заступник голови, з 11–20 осіб – два заступники голови, з понад 20 осіб – 3 заступники голови. Проте всупереч вказаній законодавчій нормі у Верховній Раді України п'ятого та шостого скликань її постановами [8; 9] закріплювались інші правила визначення кількості заступників голови комітету (допускаючи в окремих випадках обрання навіть 5 заступників голови комітету). Як негативний наслідок слід назвати допущену Законом України від 25 грудня 2012 р. № 10-VII [10] можливість відхилення від законодавчих вимог до кількості заступників голови комітету. Крім скасування цієї можливості відхилення, також вважаємо доцільним встановити в комітеті з не більше 15 осіб одну посаду заступника голови, а в комітеті з понад 15 осіб посади першого заступника та заступника голови.

За процедурою голови, перші заступники та заступники голів, секретарі комітетів Верховної Ради України нового скликання обираються нею одночасно за списком відкритим поіменним голосуванням без обговорення (ч. 3 ст. 6 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], ч. 4 ст. 82 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2]). Такі правила загалом є спільними для обрання керівництва та членів комітетів, характеризуючись як порівняною оперативністю та простотою, так і деякою кулуарністю, пов'язаною із заборобою обговорення запропонованих кандидатур. Для порівняння досить демократичним свого часу було гарантування у ст. 4.4.4 вже не чинного Регламенту Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. № 129/94-ВР [3] надання кожному кандидату на посаду голови тодішньої постійної комісії слова для виступу та відповідей на запитання, що доповнювалось можливістю відводу парламентом кандидатури після її скороченого обговорення. Відкритість голосування, яке організаційно є більш простим та швидким, під час обрання як керівництва, так і членів парламентських комітетів є своєрідною запорукою дотримання депутатськими фракціями та групами попередніх домовленостей щодо розподілу цих посад.

З іншого боку, на відміну від порядку обрання членів комітетів, нині прямо передбачається необхідність схвалення Погоджувальною радою депутатських фракцій (груп) списку кандидатів на керівні посади в комітетах [2], що має забезпечувати попередній розгляд цих кандидатур та контроль за дотриманням встановлених квот пропорційного представництва. Водночас законодавчо неврегульованою залишається конкретна роль у цьому Погоджувальній раді депутатських фракцій (груп), зокрема можливість несхвалення нею всього списку або окремих кандидатур на керівні посади в комітетах Верховної Ради України. Не можна погодитись також з не публічністю визначення

та застосування квот депутатських фракцій та груп на керівні посади в комітетах, які з огляду на суперечливу практику розподілу цих посад доцільно чітко відображати в самому списку для обрання голів, перших заступників та заступників голів, секретарів парламентських комітетів.

Досить важливою засадою формування керівного складу комітетів Верховної Ради України є закріплена ч. 5 ст. 6 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] і ч. 5 ст. 82 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2] заборона голові, його першому заступнику та секретарю комітету бути членами однієї депутатської фракції (групи). Слід погодитися з обґрунтованістю цієї засади, спрямованої на створення умов для пропорційного представництва всіх фракцій та груп у керівництві комітету та недопущення його «монополізації» (зосередження) певною фракцією або групою. Водночас задля цього є актуальним усунення прогалини у формулюванні означеної заборони, а саме відсутність її поширення на заступників голови комітету. Схожої позиції дотримується також К. Манжул [7, с. 26], констатуючи необхідність заборони приналежності голови комітету та його заступників до однієї депутатської фракції, тим більше за попередніми редакціями Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР заборона бути членами однієї фракції вже поширювалась на першого заступника та заступників голови, секретаря комітету, хоча дещо суперечливо дозволялось їх членство в одній фракції з головою парламентського комітету.

На нашу думку, під час обрання керівництва комітету доцільно враховувати не тільки фракційну приналежність кандидатів на різні керівні посади, але й їх членство в одній партії, приналежність до коаліції або опозиції, наявність родинних зв'язків тощо. З огляду на можливість зміни народним депутатом України своєї фракційної приналежності врегулювання потребують наслідки виникнення ситуації членства в одній фракції (групі) голови, його першого заступника та/або секретаря комітету вже після їх обрання на ці посади.

Іншою засадою обрання керівництва парламентських комітетів є заборона поєднання посад їх голів, перших заступників та заступників голів, секретарів з посадами голів депутатських фракцій та груп (ч. 4 ст. 6 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] і ч. 6 ст. 82 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [2]). З одного боку, це правило (як і заборона членства в комітетах керівництва парламенту) має на меті запобігання надмірній концентрації в окремих парламентарів управлінських повноважень у парламенті, фракції (групі) та комітеті, мінімізацію неформального впливу керівників фракцій (груп) на членів комітетів, а також забезпечення більшого зосередження керівництва комітетів на виконанні лише управлінських повноважень у комітеті. З іншого ж боку, з огляду на сучасну систему відносин у парламенті загалом та всередині депутатських фракцій (груп) навряд чи можна говорити про істотний вплив вищевказаного обмеження на організацію роботи комітетів Верховної Ради України. Як слушно зазначає Я. Назаренко [6], попри пов'язаність ефективності роботи комітетів з формуванням їх керівного складу законодавство нині не передбачає суттєвих обмежень щодо висунення та обрання керівництва комітетів.

**Висновки.** Обрання керівництва комітетів Верховної Ради України має здійснюватися на основі окремих квот пропорційного представництва депутатських фракцій та груп (можливо, й позафракційних парламентарів) з урахуванням організаційно-управлінських якостей та досвіду кандидатів. Удосконалення порядку обрання керівництва комітетів має передбачати уточнення законодавчого регулювання критеріїв та процедури такого обрання, розширення гарантій дотримання вищевказаного принципу пропорційного представництва, забезпечення можливості обговорення кандидатур на посади голів комітетів, скорочення безпідставно завищеної кількості посад їх заступників, поширення заборони керівництву комітету бути членами однієї фракції (групи) на заступників голови комітету тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про комітети Верховної Ради України : Закон України: від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
3. Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 35. Ст. 338.
4. Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України восьмого скликання та обрання голови, першого заступника, заступників голови, секретаря та членів Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації : Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 23-VIII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 99. Ст. 2867.
5. Матейчук Р. Порядок створення парламентських комітетів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. Вип. 32. С. 12–15.
6. Назаренко Я.М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 18 с.
7. Манжул К. Роль комітетів Верховної Ради України в законодавчій процедурі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 10. С. 23–34.
8. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2007 р. № 4-VI. *Офіційний вісник України*. 2007. № 93. Ст. 3398.
9. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2006 р. № 8-V. *Офіційний вісник України*. 2006. № 29. Ст. 2077.
10. Про внесення зміни до статті 34 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» : Закон України від 25 грудня 2012 р. № 10-VII. *Офіційний вісник України*. 2013. № 1. Ст. 8.